
BIBLIOTHEQUE FNSP
1 253 928

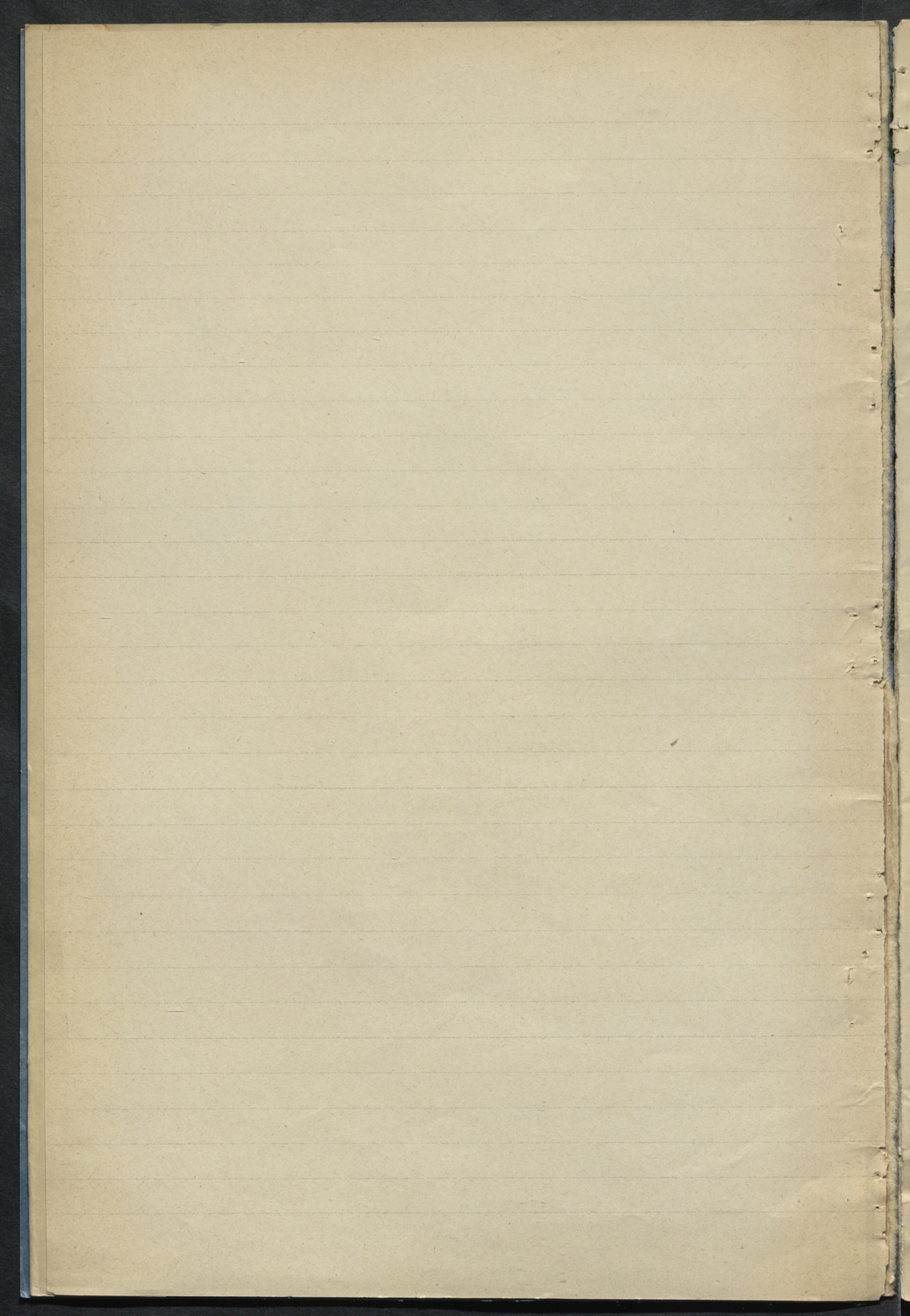
Le Congo et le Niger en Droit international



M. Renault.

Daniel Buret.

Le Congo et le Niger en droit international.



D. Buret.

Bon exposé, consciencieux & correct. Manque un peu d'originalité
5
[signature]

Le Congo et le Niger en droit international.

Sommaire

—

I. Régime conventionnel des fleuves internationaux européens.

Parmi les questions que soulèvent les relations des Etats, il n'en est guère dont le droit des gens se soit plus occupé en notre siècle que de la liberté des fleuves; il n'en est peut-être pas sur lesquelles il ait réalisé des progrès aussi considérables.

Nous nous proposons de parcourir rapidement, dans cette première partie, les évolutions successives par lesquelles a passé le droit européen en cette matière.

Sans vouloir rouvrir la discussion sur le point de savoir si les Romains avaient admis ou non les peuples étrangers à l'usage de leurs fleuves, il est permis de douter qu'ils leur assurassent une complète liberté, et ceux-là mêmes qui voient dans le flumen publicum une voie ouverte à toutes les nations reconnaissent que la sécurité devait y être assez précaire.

Quoiqu'il en soit, cette conception large, digne d'un génie moins exclusif que ne l'était le génie romain, ne survécut pas à la puissance de Rome. L'invasion des barbares ne laissait pas place aux relations pacifiques entre Etats; à parler plus exactement, il n'y avait pour ainsi dire plus d'Etats, mais seulement des hordes, des peuples plus accoutumés à obtenir des concessions par les armes que par les traités, n'ayant avec leurs voisins qu'un commerce de guerre, ne pouvant en réaliser ni peut-être en concevoir un autre.

La réaction que produisit cette anarchie ne fut guère plus favorable à la navigation fluviale. La féodalité fit des souverains des propriétaires absolus et exclusifs; les fleuves devinrent, comme le reste du sol, leur domaine privé et, en émiettant ce domaine entre

leurs serviteurs, ils distribuèrent également tous les avantages que l'on pouvait retirer des cours d'eau. Les fleuves se divisèrent en une multitude de tronçons appartenant à des propriétaires différents ou exploités par de nombreux bénéficiaires. Ce n'étaient que péages, étapes, ruptures de charge et autres impositions qui rendirent bientôt impossible le commerce par les voies navigables.

Les inconvénients qui résultaient de cet état de choses se firent vivement sentir. A partir du 13ème siècle, en France le pouvoir royal prit de nombreux arrêts pour mettre fin aux abus, mais sans avoir la puissance de se faire obéir. On était loin d'ailleurs de reconnaître la nécessité d'assurer la liberté des fleuves; si, au congrès de Munster, en 1648, l'on proclamait solennellement le principe de cette liberté, dans le même congrès l'Espagne et les Etats Généraux déclaraient que l'Escaut resterait toujours fermé du côté des Provinces-Unies. Et, plus d'un siècle après, en 1785, Joseph ne pouvait obtenir l'abolition de cette clause restrictive.

Ainsi, à la fin du 18ème siècle, la navigation sur les fleuves internationaux était aussi entravée que possible. C'est à la révolution française qu'il devait être donné de poser les premiers principes qui allaient servir de bases à l'établissement de la liberté fluviale.

Au moment où les Français entrèrent dans les Pays-Bas, le conseil exécutif provisoire fit, le 16 novembre 1792, une déclaration mémorable qui renversa la barrière conventionnelle de l'Escaut. Il proclamait contraires au droit naturel les gênes et les entraves apportées à la navigation et au commerce ; il affirmait le droit pour les riverains d'un fleuve de se servir de son cours dans toute son étendue ; il niait qu'aucune convention pût priver un peuple de ce droit, droit imprescriptible et naturel.

C'était la première charte des libertés fluviales ; elle devait se traduire en institutions fécondes, mais son plus proche résultat fut de déterminer la guerre entre la France et l'Angleterre.

Dès 1795, une convention signée entre la France et la République batave faisait au Rhin, à la Meuse et à l'Escaut une application de la déclaration de 1792 ; des stipulations semblables étaient adoptées à la paix de Campo-Formio pour les rivières servant de limites aux possessions de l'Autriche et de la République Cisalpine.

La liberté fluviale entrait ainsi dans le domaine du droit international ; mais elle ne s'étendait qu'aux riverains. Ce fut encore la France qui eut la pensée d'élargir la voie qu'elle avait tracée ; au congrès de Rastadt, ses plénipotentiaires posèrent

incidemment le principe de l'admission des navires étrangers sur le Rhin. La députation de l'Empire s'opposa vivement à cette proposition qu'elle considérait comme attentatoire aux prérogatives de la souveraineté. Toutefois la discussion continua et on fut peut-être arrivé à un accord sans la catastrophe qui rompit brusquement le congrès.

Mais l'impulsion était donnée et, à la suite du traité de Lunéville, il fut décidé qu'une conférence élaborerait un réglement pour le navigation du Rhin; on aboutit à une convention que les représentants de la France et du Corps germanique signèrent à Paris, le 15 août 1804. Cette convention est le prototype des traités modernes sur la navigation du Rhin et le congrès de Vienne lui a emprunté les meilleures de ses dispositions en cette matière. Elle établit pour les riverains la liberté de navigation sur le Rhin, organise une administration chargée d'assurer cette liberté et supprime tous péages et arrêts, en conservant néanmoins les droits d'octroi. L'article 131 est particulièrement remarquable: « S'il arrivait que la guerre vint à avoir lieu entre quelques uns des Etats situés sur le Rhin, ou même entre les deux empires, la perception du droit d'octroi continuera à se faire librement sans qu'il y soit apporté d'obstacle de part ni

d'autre. Les embarcations et personnes employés au service de l'octroi jouiront de tous les privilèges de la neutralité. Il sera accordé des sauvegardes pour les bureaux et les caisses de l'octroi. »

Cependant ce régime ne fut point respecté par ceux-là mêmes qui l'avaient institué. En 1810, Napoléon, devenu maître de toute la rive gauche du Rhin, prétendit disposer seul du fleuve; en 1813, les alliés, reprenant cette thèse à leur profit, établirent une administration qui ne tarda pas à devenir arbitraire. La confusion régna de nouveau.

Les Souverains jugèrent indispensable de mettre un terme à cet état de choses. L'article 5 du traité de Paris du 30 mai 1814 « ouvrit définitivement l'ère féconde des franchises fluviales qu'annonçait l'arrêté républicain du 16 novembre 1792. » (M. Engelhardt: Du régime conventionnel des fleuves. p. 30). La navigation du Rhin était ouverte à tous les pavillons; on devait examiner au futur congrès de quelle manière cette disposition pourrait être étendue aux autres fleuves qui séparent ou traversent différents Etats.

Ainsi, la cause de la liberté fluviale avait fait un grand pas. En 1792, la France, en lutte avec l'Europe, cherchait à imposer par la force un principe que lui commandaient ses intérêts; elle affirmait le droit des seuls riverains, et si plus tard, à Rastadt, ses pléni-

-potentiaires essayaient timidement de faire prévaloir le droit de tous les peuples à la navigation des fleuves inter-nationaux, ils se heurtaient à l'opposition de l'Europe.

En 1814, c'était l'Europe qui proclamait solennellement, dans le pacte qui la réor-ganisait, l'affranchissement complet de tous les fleuves internationaux, leur libre accès à toutes les puissances.

En vertu de l'article 5 du traité du 30 mai 1814, on constitua au congrès de Vienne une Commission de navigation. M. de Hum-boldt y représenta la Prusse; il devait jouer un rôle malheureux. Au projet présenté par le duc de Dalberg, et qui précisait que la liberté serait entière, c'est-à-dire s'étendrait au commerce et à la navigation de toutes les nations, M. de Humboldt substitua une rédaction fort équivoque et qui devait permettre d'anéantir en partie les larges bases indiquées par le traité de Paris: « la navigation du Rhin sera entièrement libre et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne... ».

Ces mots "sous le rapport du commerce" pouvaient être entendus de deux façons; au fond ils vou-laient réserver la navigation du Rhin aux seuls riverains.

L'article 109 du traité de Vienne du 9 juin 1815 reproduisit la formule de M. de Humboldt en l'étendant à tous les fleuves internationaux.

Cette disposition ne tarda pas, comme nous le verrons, à porter ses fruits. Mais si on doit regretter l'article 109, on ne saurait méconnaître la valeur des articles suivants; ils établirent des principes rationnels: abolition des droits d'étape, d'échelle ou de relâche forcée; seuls, certains droits, dits de navigation, pourront être perçus; mais ils devront l'être d'une façon uniforme et indépendamment de la qualité des marchandises transportées; ces droits ne doivent plus être considérés comme une source de revenus pour les Etats riverains, leur produit est destiné à couvrir les frais des travaux et établissements ayant pour but d'assurer la libre navigation. Enfin le Congrès étendit ces dispositions aux affluents internationaux des fleuves internationaux. Les affluents qui ne coulent que sur le territoire d'un seul Etat restèrent étrangers à cette organisation.

Il fut décidé que la Commission de navigation ferait au Rhin l'application des principes abstraits énoncés dans les articles 108 à 116 et que le réglement ainsi élaboré ferait partie intégrante du traité de paix. Ce réglement devait être une source de difficultés; la délimitation du domaine commun ne fut pas suffisamment précisée. De plus, on voulut réserver le plus possible l'autorité respective des divers Etats riverains; chacun d'eux fut chargé, sur son territoire, de l'exécution et de l'observation du réglement commun; pour assurer le contrôle et établir un lien entre les Etats, on créa une commission centrale, composée

de délégués des puissances riveraines, commission n'ayant qu'un caractère délibératif, chargée d'arrêter les mesures propres à favoriser le développement du commerce et de la navigation; des inspecteurs, nommés par elle, lui remettaient les comptes de l'administration du fleuve. Les membres de la commission centrale n'étaient que des agents des Etats; aussi leurs décisions n'avaient elles point de sanction; il appartenait aux Etats riverains de les rendre obligatoires en se les appropriant.

Telle est l'œuvre du congrès de Vienne. Loin d'avoir constitué la liberté de la navigation, comme on l'a trop souvent dit, il a fait faire au Droit, en cette matière, un grand pas en arrière. On est bien loin en 1816 d'avoir réalisé la pensée libérale exprimée en 1814. Grâce aux tendances particularistes et exclusives des divers Etats, grâce à M. de Humboldt qui se fit l'apôtre de ces tendances, la commission de navigation parvint bien plutôt à entraver la liberté qu'à la dégager.

On le vit bien lorsque la commission centrale créée pour le Rhin commença à fonctionner. Il lui fallut seize années de luttes et de discussions pour arriver à rédiger un acte de navigation; et cet acte consacra la fermeture du Rhin à la navigation des non-riverains en en réservant le bénéfice à la batellerie riveraine. Il ne trancha même pas, en principe, une grave difficulté qui s'était élevée sur l'étendue du domaine commun; le règlement

de Vienne portait que la navigation du Rhin serait libre jusqu'à la mer. La Hollande prétendit que la liberté s'arrêtait à la mer et qu'elle avait le droit d'interdire ses eaux territoriales aux navires des autres Etats; on ne put lui faire abandonner ce point de vue et la convention de Mayence de 1831 n'établit qu'un modus vivendi. La question ne fut tranchée qu'en 1868; la convention de Mannheim déclara que les mots jusqu'à la mer signifiaient jusque dans la mer et proclama le principe de la liberté de la navigation en termes aussi larges que possible; seulement elle maintint à la charge des non-riverains des restrictions telles que le droit de navigation fut rendu illusoire. La liberté du Rhin est donc plus apparente que réelle.

Cependant, avant la convention de 1868, l'Europe avait fait sur un autre fleuve une plus large application de la liberté.

Le traité de Paris, du 30 mars 1856, décidait, dans son article 15, que « les principes établis par le congrès de Vienne, pour régler la navigation des fleuves qui séparent ou traversent plusieurs Etats, seraient appliqués au Danube et à ses embouchures. » L'article 16 précisait que « sur tous les points les pavillons de toutes les nations seraient traités sur le pied d'une parfaite égalité. »

Il semble donc qu'à partir de 1856, la liberté fluviale ait été reconnue par l'Europe dans toute sa plénitude.

Toutefois des résistances se produisirent; dans le règlement qui fut fait pour le Danube en 1857, l'Autriche parvint

à faire réserver le cabotage aux riverains; mais ce règlement ne fut pas appliqué. Le régime conventionnel du Danube a été successivement modifié en 1865, 1871, 1878 et 1883; voici ses traits essentiels: liberté complète sur tout le fleuve et égalité des pavillons; suppression de tous péages, de toutes redevances et de toutes taxes, sauf de celles destinées à pourvoir à des travaux dont l'exécution doit faciliter la navigation. On a divisé le Danube en trois parties: le Haut-Danube, en amont des Portes de Fer; le Moyen-Danube, des Portes de Fer à Braïla; le Bas-Danube, de Braïla à la mer.

Le Haut-Danube est régi par les conventions particulières conclues entre les Etats riverains, Wurtemberg, Bavière, Autriche.

Le Moyen-Danube n'est actuellement soumis à aucune réglementation spéciale. L'opposition de la Roumanie met à néant un règlement du 28 mars 1882, accepté par les autres puissances dans le traité de Londres du 10 mars 1883. Chaque Etat riverain administre, sous la réserve des principes généraux du traité de 1856, la section fluviale qui traverse son territoire.

Le régime auquel est soumis le Bas-Danube est absolument nouveau. Une commission, dite européenne, exerce, sur cette partie du fleuve, les pouvoirs les plus étendus. Complètement indépendante de toute autorité territoriale, cette commission délibère, exécute, administre et juge. Véritable personne du Droit des gens, elle a un pavillon, peut emprunter et peut

faire exécuter ses ordres par les stationnaires que les diverses puissances entretiennent aux bouches du Danube. Ses membres jouissent des immunités diplomatiques; son personnel et ses ouvrages sont neutralisés. Elle diffère de la commission centrale créée pour le Rhin autant par sa composition que par ses attributions; ce ne sont pas les délégués des États riverains qui en font partie, ce sont les délégués des grandes puissances et des autres signataires du traité de Paris de 1856, c'est-à-dire de l'Italie et de la Turquie. Le traité de Berlin de 1878 leur a adjoint un délégué de la Roumanie.

Tel est le bref historique des variations du droit conventionnel européen sur la question de la liberté des fleuves internationaux. Si on essaie d'en dégager un principe, on s'aperçoit qu'il n'y en a point d'unique. Il y a en réalité deux systèmes en présence : l'un personnifié, si l'on peut ainsi parler, dans le régime établi pour le Rhin, l'autre dans le régime établi pour le Danube.

Pour le Rhin, le principe de liberté de navigation est bien proclamé, mais en fait la liberté n'existe pas. La commission chargée des questions qui se rapportent au fleuve n'est composée que d'agents des puissances riveraines. Elle n'a pas de personnalité; c'est une assemblée délibérative dont les décisions n'engagent personne. Ni le personnel ni les ouvrages ne sont neutralisés.

Pour le Danube, au contraire, liberté absolue. Les États riverains disparaissent devant une souveraineté,

la commission européenne; le personnel et les travaux sont neutralisés; la liberté du fleuve est, au moins en théorie, assurée en temps de guerre.

La coexistence même de ces deux systèmes, les difficultés que la pratique de l'un et de l'autre a soulevées montraient suffisamment que le droit européen n'avait pas fait l'application absolue des véritables principes. Un fait d'ordre politique et économique amena en 1884 l'Europe à s'occuper de nouveau de la question de la liberté fluviale. La conférence de Berlin réalisa pour le Niger et le Congo des progrès considérables que l'esquisse historique qui précède permettra de mieux mettre en lumière. –

II. Origines de la conférence de Berlin.

L'idée d'une conférence pour régler les destinées du Congo est bien antérieure à 1885. Dès 1878, M. Moynier attirait l'attention de l'Institut de droit international sur les difficultés que pourraient faire naître dans cette région l'activité et le développement de la politique coloniale en Afrique. M. de Laveleye et Sir Travers Twiss étaient chargés par l'Institut d'examiner la question, et en 1883 M. de Laveleye proposait de proclamer dans une conférence internationale la neutralité du Congo, de ses affluents et des territoires adjacents, d'établir la liberté de la navigation sur le fleuve et d'en

assurer l'exercice par la création d'une commission internationale analogue à celle qui fonctionnait pour le Danube. Le projet de M. de Laveleye était adopté en partie par Sir Travers Twiss qui rejetait seulement le principe de neutralité. A la session de Munich de 1883, M. Moynier soumettait à l'Institut un projet complet: liberté de navigation et de commerce sur le Congo et ses affluents (avec une exception pour le commerce des spiritueux); abolition de la traite et de l'esclavage dans tout le bassin du Congo; institution d'une commission internationale.

La question du fleuve africain était réellement à l'ordre du jour. En 1880, M. de Brazza avait fondé la station de Brazzaville et traité, au nom de la France, avec le roi Makoko. Stanley, jaloux de l'explorateur français, était retourné sur le Congo, pour le compte d'une société qui s'intitulait Association internationale africaine, et créait des stations. En 1882, la ratification, par les chambres françaises, des traités conclus par M. de Brazza rendit plus difficiles les rapports de la mission française avec l'association que représentait Stanley. En même temps, et bien que le gouvernement français eût nettement indiqué qu'il n'entendait agir que dans un but de civilisation et d'humanité, certaines puissances européennes parurent s'inquiéter. La question du Congo fut agitée en Europe. L'Institut de droit international se borna à émettre le vœu que les principes de liberté fussent

appliqués au Congo. Communiqué aux puissances, ce vœu provoqua une protestation de la part du Portugal.

Depuis plusieurs siècles, le Portugal émet la prétention de considérer comme lui appartenant certains territoires africains; sur ces territoires se trouve l'embouchure du Congo. Cette souveraineté du Portugal n'a jamais été reconnue par les autres puissances européennes. En 1786, il intervint un traité entre la France et le Portugal pour assurer le libre exercice du commerce français sur la côte occidentale d'Afrique. Les prétentions du Portugal furent réservées et non point admises par le gouvernement français. En 1882, le Portugal entama avec l'Angleterre des négociations sur le même sujet; moyennant de très grandes concessions, le cabinet anglais sembla disposé à reconnaître la souveraineté du Portugal sur les régions réclamées; mais lorsque les chambres furent saisies de la question, le projet du gouvernement rencontra une vive opposition; lord Granville, changeant alors brusquement d'attitude, ne parla plus que d'accorder au Portugal une faveur en échange de laquelle il réclamait de nouvelles et considérables concessions.

Cette négociation n'était pas la seule que le gouvernement portugais poursuivît à ce moment. En janvier 1883, à la suite de réclamations de négociants français établis dans les possessions portugaises en Guinée, il proposa à la France

d'établir la délimitation des territoires fran-
-çais et portugais en Guinée; le gouvernement
français offrit d'étendre cette opération à toutes
les possessions africaines des deux puissances.
Le Portugal profita de cette ouverture pour
renouveler ses vieilles prétentions; M. de Serpa,
ministre des affaires étrangères, répondit au gouver-
-nement français que la négociation ne saurait
avoir lieu que si la France reconnaissait
officiellement la souveraineté du Portugal
sur les territoires compris depuis l'embouchure
du Congo jusqu'au 5° 12' de latitude sud; le
ministre portugais soutenait d'ailleurs que
cette reconnaissance résultait implicitement
de certains actes; il citait entre autres ce
fait que, pendant la guerre de 1870, la corvette
française le Loiret, ayant saisi dans les
eaux de Banana un bâtiment de commerce
allemand, le contre-amiral Bourgois, commandant
la division des côtes d'Afrique, avait fait relâcher
ce bâtiment et lui avait fait délivrer un
sauf-conduit pour regagner Banana. Le gouver-
-nement portugais voyait dans la conduite de
l'amiral français la preuve de la reconnaissance
de sa souveraineté sur Banana. Or, si l'amiral
Bourgois avait fait relâcher le navire allemand,
c'est qu'il avait cru que ses instructions l'obli-
-geaient à agir ainsi envers tout bâtiment saisi
dans les ports et rades autres que ceux de l'Al-
-lemagne, que ces ports et rades appartinssent
à des nations civilisées ou à des peuplades
sauvages. Le Portugal ne pouvait donc tirer aucun

argument de ce fait; c'est ce que M. Ferry, ministre des affaires étrangères de France, fit répondre au gouvernement portugais, en refusant d'accepter la condition sine quâ non posée par M. de Serpa à l'ouverture des négociations.

Cet échec, les craintes sérieuses que le Portugal éprouva en présence de l'attitude de l'Europe le décidèrent à activer ses négociations avec l'Angleterre. Il subit, plus qu'il ne dicta, un traité qui fut signé à Londres, le 26 février 1884; l'Angleterre reconnaissait la souveraineté de Sa Majesté très fidèle sur certains territoires contestés, entre autres sur la partie occidentale de l'Afrique comprenant l'embouchure du Congo et sur le cours de ce fleuve jusqu'à Nokki. Les hautes parties contractantes garantissaient à toutes les nations la liberté de commerce, de navigation, de transit, d'établissement et de culte. Le seul avantage réservé à l'Angleterre était la suppression des patentes de santé pour les navires anglais. Une commission mixte, composée de délégués anglais et portugais, serait nommée pour élaborer des règlements concernant la navigation, la police et la surveillance du Congo et des autres voies fluviales comprises dans le territoire indiqué. Cette commission serait chargée de faire exécuter les travaux destinés à faciliter la navigation; elle aurait la faculté d'imposer des droits de péage pour subvenir aux frais de ces travaux et à ses propres dépenses. Des mesures efficaces seraient prises pour l'abolition de l'esclavage et la répression de la traite. Enfin, dans le cas où le Portugal viendrait

à se retirer du fort d'Ajuda, le droit de pré-acquisition était acquis à l'Angleterre.
Le traité du 26 février ne pouvait être accepté sans réserves par la France. De nombreuses maisons françaises s'étaient établies sur le Congo et dans la région avoisinante, sur la foi du régime d'entière liberté consacré par l'arrangement de 1786. La création d'un contrôle bilatéral et l'établissement de taxes étaient de nature à léser gravement leurs intérêts. M. Ferry le constata dans une note adressée au gouvernement portugais, le 14 mars 1884; le ministre français tout en rappelant que le caractère essentiellement bilatéral de l'acte signé à Londres ne permettait pas, d'après les principes du droit international, de l'opposer à des tiers, fit officiellement ses réserves, afin d'éviter tout malentendu ultérieur. Il déclara que la France ne saurait reconnaître l'application à ses nationaux des mesures que pourrait prendre la commission mixte; que, de plus, la France ne pouvait envisager avec indifférence le droit de préacquisition cédé à l'Angleterre sur un territoire où nous avions de grands intérêts.
La France ne fut pas seule à s'inquiéter des mesures fiscales et administratives prévues par le traité anglo-portugais; d'autres puissances, telles que l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Espagne, les Pays-Bas s'en préoccupèrent.
Des ouvertures furent faites par le prince de Bismark au gouvernement français pour arriver à un accord international « qui aurait le caractère défensif d'une sorte de ligue des neutres, et auquel

tous les États intéressés dans le trafic africain pourraient être appelés à concourir. » (Engelhardt: rapport au ministre p. 4).
L'entente s'établit rapidement entre les gouvernements français et allemand; les vues des deux puissances, constatées par un échange de notes, portaient sur trois points principaux:
1°. liberté absolue de commerce dans le bassin du Congo.
2°. application au Congo et au Niger des principes posés par le congrès de Vienne pour la liberté des fleuves internationaux.
3°. adoption de règles destinées à prévenir les annexions fictives sur la côte occidentale d'Afrique.

En présence de l'attitude des puissances et de l'accord étroit qui existait entre deux des principales, le Portugal proposa de déférer à une conférence les difficultés relatives au Congo; l'Angleterre s'empressa d'adhérer à cette solution. Dès lors la tâche que poursuivraient les gouvernements français et allemand était singulièrement simplifiée. Il fut décidé que l'Allemagne, d'accord avec la France, proposerait aux puissances maritimes européennes, ainsi qu'aux États-Unis d'Amérique, de discuter, dans une conférence internationale, le programme dont les bases avaient été arrêtées. Cette offre fut acceptée par toutes les puissances. L'Angleterre seule fit quelques difficultés; il lui répugnait de soumettre à une conférence la question du Niger qu'elle se croyait en droit de régler seule; toutefois elle consentit à nommer un plénipotentiaire.
Le 15 novembre 1884, la conférence se réunissait à Berlin.

III. Conférence de Berlin.

Quatorze puissances étaient représentées à la conférence de Berlin : toute l'Europe, moins la Suisse et les royaumes danubiens, et les Etats-Unis d'Amérique. La présidence fut décernée à M. de Bismark. Deux ministres allaient jouer un rôle important : le Bon de Courcel, représentant de la France et le Bon Lambermont, représentant de la Belgique.

En ouvrant la conférence, le président rappela les trois points fondamentaux du programme soumis aux puissances : 1º liberté commerciale ; 2º liberté de navigation ; 3º occupations effectives.

La liberté de navigation est le seul de ces points dont nous ayons à nous occuper.

Avant l'ouverture de la conférence, l'Allemagne avait rédigé un projet qui déterminait le régime administratif et financier de la navigation du Congo-Niger ; le gouvernement français en avait élaboré un second, beaucoup moins précis, se bornant à poser les principes essentiels ; enfin un troisième avait été spontanément présenté par M. Engelhardt. Ces trois projets furent fondus en un seul qui fut présenté à la conférence comme le résultat de la collaboration de la France et de l'Allemagne.

Dès la première séance, le plénipotentiaire anglais, Sir Edward Malet, relevant les différences qui, d'après le gouvernement anglais, existaient, au point de vue international, entre le Congo et le Niger, avait demandé que l'on disjoignît l'examen de l'application des principes du congrès de Vienne aux deux fleuves.

Le gouvernement anglais, disait Sir Edw. Malet, donnerait son consentement à la création d'une commission internationale chargée de régler la navigation du Congo; mais il regarde comme impraticable l'établissement d'une telle commission sur le Niger.

Le dépôt du projet franco-allemand souleva de nouveau cette question; reprenant ses déclarations antérieures, le plénipotentiaire anglais demanda formellement, dans la séance générale du 1er décembre 1884, que le régime applicable au Congo et celui applicable au Niger fussent discutés séparément.

La France ne pouvait se désintéresser sur ce point; les objections soulevées par l'Angleterre reposaient sur des motifs qui portaient atteinte à nos droits sur le Niger; la situation que la France occupe sur ce fleuve ne permettait pas de s'incliner devant la prétention anglaise de le considérer comme un fleuve anglais. A défaut d'une intervention européenne, la France devait revendiquer son droit à coopérer à l'organisation future du Niger. Si l'Angleterre persistait dans ses vues exclusives et unilatérales, le gouvernement français devait se demander s'il lui convenait de signer l'acte relatif au Congo ou de rester dans un isolement qui lui laisserait sur le Niger sa liberté d'action.

M. le Bon de Courcel, résolu à réserver l'avenir, acquiesça à la proposition du ministre anglais, mais à la condition formelle que les règles formulées pour le Congo ne seraient adoptées d'une manière définitive que lorsque le régime relatif au Niger serait fixé.

Les réserves de l'ambassadeur de France furent agréées par Sir Edw. Malet. On convint, pour faciliter la tâche de la conférence, de créer une commission d'études composée des représentants des puissances les plus directement intéressées. Cette commission prit pour base de ses travaux le projet franco-allemand; elle en confia l'examen préalable à un comité de cinq membres représentant l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et le Portugal. M. Engelhardt fut désigné comme délégué français, le Bon Lambermont comme délégué belge; Sir Travers Twiss vint quelques jours après prendre place à côté du délégué anglais.

Dès le début des travaux du comité, on put voir combien l'attitude prise à la conférence par M. de Courcel avait été habile. A un premier projet de déclaration pour le Niger, qui n'était que le développement des idées exclusives émises par Sir Edw. Malet, le délégué anglais en substitua presque immédiatement un second: application au Niger des dispositions qui seraient prises pour le Congo, sauf celles relatives à l'institution d'une commission inter-nationale.

Cette difficulté ainsi aplanie, le comité rédigea un double projet qu'il soumit à la commission. Après de longues délibérations, un remarquable rapport fut rédigé par le Bon Lambermont et, le 13 décembre 1884, la conférence se saisit de l'examen des deux actes de navigation du Niger et du Congo.

Nous exposerons successivement l'analyse de ces deux actes.

— Acte de navigation du Congo. —

Le projet présenté par la commission comprenait un

préambule qui soulera au sein de la conférence une question de principes. « Le congrès de Vienne — portait le préambule — ayant établi des principes généraux qui règlent la navigation ... et ces principes ayant reçu une application de plus en plus large à des fleuves d'Europe et d'Amérique, spécialement au Danube, les Puissances ont résolu de les étendre au Congo... ». Le plénipotentiaire russe, le Cte Kapnist, protesta contre la référence spéciale au Danube. Loin, dit-il, d'être une application exacte et intégrale des principes de 1815, le régime établi pour le Danube est un régime d'exception, nécessité par des circonstances exceptionnelles et, pour des motifs similaires, l'œuvre de la conférence de Berlin sera également exceptionnelle ; il importe de le noter, afin qu'à l'avenir on ne puisse considérer la législation appliquée, soit au Danube, soit au Congo, comme ayant sanctionné définitivement les maximes qui règlent la navigation fluviale. Le Cte Kapnist n'admettait pas davantage que l'on pût affirmer que les principes de Vienne eussent reçu une application de plus en plus large.

Après d'assez longues observations, la rédaction fut modifiée, mais rien ne prouve mieux que cette discussion ce que nous avancions au début de ce travail : c'est qu'il n'y a point en Europe de principe absolument reconnu relativement à la liberté des fleuves ; et si les puissances semblent parfois se mettre d'accord, cet accord est plus apparent que réel ; les divergences qui se produisent dans l'interprétation de l'œuvre du congrès de Vienne ne laissent point de doute sur ce point.

La rédaction définitivement adoptée a été insérée dans le préambule de l'Acte général de la Conférence africaine. L'acte de navigation du Congo y est simplement présenté comme appliquant à ce fleuve, et tout en tenant compte des circonstances particulières, les principes généraux énoncés par le congrès de Vienne; il n'est point émis d'appréciation sur la valeur des applications qui en ont été faites.

L'acte en lui-même comprend 14 articles et peut se diviser en 4 parties:

1º liberté de navigation absolue sur le Congo; égalité de tous les pavillons; suppression de tous droits autres que ceux fondés sur un service rendu à la navigation.

2º Extension de cette liberté aux affluents du fleuve et à toutes les voies, soit naturelles, soit artificielles, pouvant suppléer à l'innavigabilité du fleuve.

3º Création d'une autorité chargée d'assurer l'exécution des dispositions du présent acte.

4º Permanence de la liberté, même en temps de guerre, et neutralité des ouvrages et établissements créés, ainsi que du personnel attaché à leur service.

1º Liberté de navigation.-

Le libre accès du Congo, par tous embranchements et issues, est assuré à tout navire, soit marchand, soit de guerre, et pour toutes les espèces de transports. Il n'y a point de différence établie entre la navigation de la haute mer aux ports du fleuve, et vice versa, d'une part, et le grand ou petit cabotage et la batellerie, d'autre part.

L'égalité la plus absolue régit les pavillons de toutes les nations dans l'exercice de ces diverses navigations et aucun privilège ne pourra être

concédé, soit à un État, soit à une corporation ou à des particuliers. Ainsi il n'y a point de traitement spécial pour les riverains, l'assimilation des non-riverains est entière.
Aucuns droits ni redevances ne peuvent grever la navigation sur le Congo, s'ils n'ont été stipulés dans l'acte même de la conférence africaine. L'article 14 s'en explique avec soin. Toutes les anciennes servitudes qui existaient jadis sous le nom de droits d'échelle, d'étape, de relâche forcée, de rupture de charge, sont prohibées; il en est de même des droits de transit sur les navires ou les marchandises, et — disposition nouvelle — de toute imposition fondée sur le seul fait de la navigation.
Cependant la navigabilité du Congo est très imparfaite; des travaux techniques sont indispensables; les nécessités du commerce exigent des quais, des magasins qui n'existent pas. Il y a donc d'importantes dépenses à faire dans l'intérêt du commerce et de la navigation. Pour subvenir à ces dépenses, la Conférence de Berlin a spécifié que pourraient être perçues trois catégories de droits qui devront avoir essentiellement le caractère de rémunération de services rendus; ce sont: des taxes de port, des droits de pilotage, des droits pour couvrir les dépenses techniques ou administratives.
Les taxes de port sont calculées sur les frais faits dans le port en vue de l'intérêt général; les droits de pilotage sont fixes et proportionnés aux services rendus; les droits de la troisième catégorie sont

basés sur le tonnage des navires et n'affectent pas les bâtiments de guerre.

Dans la perception de ces différentes taxes, aucun traitement différentiel ne saurait être appliqué: l'égalité est absolue entre tous les États. On s'est demandé à la conférence si les peuples indigènes qui ont conservé leur indépendance seraient soumis à ces droits. En l'état actuel, la question pourrait paraître oiseuse, mais on a prévu le moment où la civilisation s'implantant définitivement dans l'Afrique équatoriale, les indigènes bénéficieraient des travaux faits par les Européens, et on a pensé qu'ils n'auraient pas alors sujet de se refuser aux mêmes obligations qui seraient imposées aux autres nations. Au besoin, évidemment, on le leur ferait entendre. Jusque-là, on laisse à la prudence de la commission internationale du Congo le soin de prendre les décisions nécessaires pour prévenir les conflits.

Les premiers travaux, travaux d'établissement, seront coûteux et par suite les tarifs assez élevés. La conférence a pensé qu'après quelques années ils pourraient vraisemblablement être abaissés et les Puissances s'en sont réservé la révision au bout d'une période de cinq ans.

2°. Affluents du Congo et voies supplétives de communication.

Les affluents du Congo sont soumis, à tous égards, au même régime que le fleuve dont ils sont tributaires. Le même régime est appliqué à toutes les eaux qui se trouvent dans certains territoires déterminés par la conférence et qui forment le bassin conventionnel du

Congo.

Si la conférence s'était bornée à s'occuper du Congo et de ses affluents, les dispositions arrêtées seraient restées sans utilité pratique. Sur un long espace, en effet, des obstacles naturels rendent le fleuve absolument innavigable. La conférence de Berlin a pour ainsi dire supprimé ces obstacles par une stipulation absolument nouvelle: tout moyen de communication, soit par terre, soit par eau, soit naturel, soit artificiel, pouvant suppléer à l'innavigabilité du Congo ou de ses affluents, est considéré comme une dépendance du fleuve et ouvert au trafic universel. Les dispositions adoptées pour le Congo lui sont appliquées; ainsi, un canal latéral est-il creusé, un chemin de fer construit, une route tracée, l'usage de ce canal, de ce chemin de fer, de cette route est libre; il ne pourra y être perçu que des péages calculés sur les dépenses faites et les bénéfices dus aux entrepreneurs, et ces péages, de même que les taxes sur le fleuve, ne devront comporter aucun traitement différentiel.

Au cours des débats, le plénipotentiaire des Etats-Unis avait soumis une proposition qui stipulait la construction d'une route dans la région des cataractes et en confiait l'exécution au principal riverain; la discussion de cette proposition fit ressortir combien il était difficile d'y donner suite: la situation territoriale était mal connue, les limites des Etats mal définies, enfin les puissances civilisées n'étaient pas encore assez fortement établies pour pouvoir commencer dès lors et mener à bonne fin un tel travail. La

proposition disparut sans avoir été nettement retirée.

3° Commission internationale du Congo.

Après avoir établi le régime de liberté que nous venons d'analyser, il fallait créer une autorité chargée d'en assurer le respect et l'exécution. Les services rendus par la commission européenne du Danube ont donné l'idée d'en créer une analogue pour le Congo; plus que sur tout autre fleuve, une semblable institution était nécessaire, aussi bien par l'importance des travaux techniques à exécuter que par l'absence d'Etats réguliers sur tout le cours du fleuve.

L'article 17 établit une commission internationale du Congo. Cette commission est composée de délégués des puissances signataires de l'acte de Berlin et de celles qui y adhéreraient postérieurement; chaque puissance a la faculté d'envoyer un délégué qu'elle rétribue et qui dispose d'une voix. Les membres de la commission et les agents qu'elle nomme sont investis du privilège de l'inviolabilité; la même garantie s'applique aux travaux et ouvrages de la commission. Cette disposition n'a été adoptée qu'après de longs débats au sein du comité d'abord, puis de la commission; le délégué belge avait présenté une formule qui déclarait la Commission internationale indépendante des autorités territoriales et accordait aux agents nommés par elle le bénéfice de l'exterritorialité. On invoquait le précédent de la commission danubienne, commission souveraine. M. Engelhardt s'éleva contre ce rapprochement; il insista sur ce que le type de la commission danubienne était exceptionnel et qu'il n'y avait pas lieu de l'étendre au Congo où

on devrait au contraire s'attacher à développer l'initiative des riverains. Ces raisons ne parvinrent pas à entraîner entièrement la commission; on aboutit à une transaction: les agents nommés par la commission internationale jouiront de l'inviolabilité; cette commission, dans l'exercice de ses attributions définies et limitées, ne dépendra pas de l'autorité territoriale.

La définition des attributions de la commission internationale a été faite d'une façon très-précise. Dès que la commission sera constituée, ce qui aura lieu lorsque cinq puissances auront nommé des délégués, elle devra élaborer des réglements de navigation et de police fluviale et sanitaire; elle établira aussi les tarifs des droits autorisés par la conférence. Réglements et tarifs devront, avant d'être mis en vigueur, être approuvés par les puissances représentées dans la commission. La commission a la mission de désigner les travaux destinés à faciliter la navigabilité du Congo. Mais qui sera chargé de veiller à l'exécution de ces travaux, d'une façon plus générale, de prendre les mesures nécessaires pour assurer la navigabilité?

La conférence de Berlin a établi une grande distinction entre les parties du fleuve occupées par une Puissance et celles sur lesquelles aucune Puissance n'exercerait des droits de souveraineté. Les pouvoirs de la commission internationale sont beaucoup moins étendus sur les premières que sur les secondes. Sur les sections du fleuve occupées par une puissance, elle devra simplement s'entendre avec l'autorité riveraine; c'est à cette autorité qu'il appartient de nommer

les sous-inspecteurs sur la partie du Congo qui arrose son territoire; c'est elle aussi qui perçoit les droits; elle a même le droit de fixer les taxes de port, bien entendu dans la limite posée par l'article qui les autorise.

Tout au contraire, sur les sections du fleuve qui ne sont point soumises à une souveraineté, c'est la commission internationale elle-même qui exerce ces différents droits.

La Commission internationale a en outre dans ses attributions la nomination de ses employés et des agents nécessaires au service général de la navigation; la surveillance d'un établissement quarantenaire qui doit être fondé aux embouchures du Congo; enfin l'administration des revenus provenant des taxes autorisées.

Il est presque certain qu'au début des travaux ces revenus seront insuffisants; en tous cas, les premières dépenses précéderont nécessairement les recettes. La conférence a donc dû se préoccuper de trouver un moyen de crédit qui permît de faire face aux travaux. Le comité de navigation proposa que la Commission internationale pût émettre un emprunt formellement autorisé par les gouvernements représentés. Mais les délégués de diverses puissances craignirent qu'une telle autorisation entraînât pour les gouvernements une sorte d'obligation de garantie, au moins morale. De plus, il n'était pas sans inconvénient d'exiger l'autorisation de tous les Etats représentés à la commission, alors surtout qu'elle était si largement ouverte; on pouvait craindre que le mauvais vouloir d'un Etat ayant

adhéré à l'Acte de Berlin sans avoir grand intérêt à la navigation du Congo, paralysât des travaux urgents; d'autre part on ne pouvait obliger la minorité des gouvernements à se plier aux décisions de la majorité. La Conférence a triomphé de ces difficultés en faisant de la Commission internationale une personnalité distincte, pouvant contracter pour et par elle-même et n'engageant que son propre avoir; les deux tiers des membres de la commission suffisent pour autoriser l'emprunt; les gouvernements n'assument aucune obligation et si l'un d'eux prête à l'emprunt sa garantie, il le fait par une convention spéciale individuelle qui n'engage que lui-même.
Les infractions aux règlements sont réprimées, soit par les Puissances riveraines sur leurs territoires, soit par les agents de la commission internationale sur les autres parties du fleuve. On a institué une sorte d'appel contre les décisions et les actes des agents de la commission: tout individu qui croit avoir le droit de s'en plaindre doit s'adresser à son consul; celui-ci pourra présenter la plainte à la commission et participera à l'enquête. Si la décision rendue ne le satisfait pas, il en référera à son gouvernement qui pourra recourir aux Puissances représentées dans la Commission.

Pour accomplir sa tâche, la Commission peut au besoin ~~demander aux~~ l'intervention des bâtiments de guerre des puissances signataires de l'Acte de Berlin; mais cet appel ne saurait jamais avoir le caractère de réquisition; les commandants devront sur ce point obéir aux instructions qui leur sont données par leur gouvernement. Dans le cas où un navire de guerre obtempérerait à la demande de la commission, il sera

exempt de tout droits.
Avant de terminer sur la Commission internationale du Congo, il faut signaler une disposition curieuse insérée dans la déclaration relative à la liberté du commerce dans le bassin du Congo. Dans toutes les parties de ce territoire où aucune puissance n'exercerait de droits de souveraineté ou de protectorat, la commission est chargée de surveiller l'application des principes proclamés dans cette déclaration, de protéger les indigènes, les missionnaires, savants et explorateurs, de sauvegarder la liberté de conscience et enfin de prendre les mesures nécessaires pour permettre d'appliquer au bassin du Congo la convention de l'Union postale universelle.

4° Liberté du Congo en temps de guerre.—

La guerre devait-elle mettre à néant l'œuvre de la conférence de Berlin, supprimer la liberté du commerce et de la navigation sur le Congo? La commission pensa qu'il ne pouvait en être ainsi et qu'il fallait étendre au temps de guerre, et dans la mesure du possible, les garanties stipulées pour le temps de paix.
Trois projets lui furent soumis dans ce but: l'un par le gouvernement allemand, un deuxième par le Bon Lambermont, le troisième par l'Angleterre. Tous trois étaient d'accord sur le principe même à adopter, mais ils présentaient de profondes différences dans la traduction de ce principe. La commission s'occupait à les fondre dans une rédaction transactionnelle, lorsque le plénipotentiaire des Etats-Unis fit une proposition beaucoup plus étendue: il s'agissait non plus seulement d'assurer la liberté du commerce et de la navigation en temps de guerre, mais de

supprimer la guerre en neutralisant tout le bassin conventionnel du Congo. La plupart des membres de la commission semblaient adhérer à cette proposition, le Bon de Courcel la combattit énergiquement; il fit remarquer qu'il était impossible d'obliger un État à se priver pendant une guerre d'une partie de ses moyens d'action par la neutralisation d'une de ses possessions; que d'ailleurs la liberté du commerce et de la navigation pourrait être assurée indépendamment de l'adoption de ce régime et que par suite la commission de navigation devait restreindre ses discussions à ce point de vue. M. de Courcel proposa donc de traiter séparément les deux questions et de ne placer dans les Actes de navigation que les clauses relatives à la liberté fluviale. La commission, ayant adopté cette façon de procéder, aboutit aux règles suivantes que consacra la conférence:

Les dispositions de l'Acte de navigation restent en vigueur en temps de guerre; la liberté de navigation est assurée sur le Congo, ses affluents et embouchures, ainsi que sur la mer territoriale leur faisant face, à tous les navires marchands, qu'ils soient neutres ou belligérants. Le trafic reste également libre sur les voies supplétives du fleuve.

Une seule exception est faite à ce principe: elle concerne le transport des objets de contrebande de guerre destinés à un des belligérants. Il faut noter à ce propos que l'Angleterre avait cherché à faire comprendre explicitement la houille parmi les objets de contrebande. Le plénipotentiaire russe fit une vive opposition à ce dessein qui dut être abandonné.

La neutralité est assurée à tous les ouvrages et éta-

-blissements créés en exécution de l'Acte de Berlin, ainsi qu'au personnel attaché d'une manière permanente au service de ces établissements.

— Acte de navigation du Niger. —

« Trois éléments, dit le rapport du Bon Lambermont, sont à considérer dans l'Acte de navigation du Niger : le préambule, la liberté de la navigation, l'exercice de l'autorité administrative et de la police fluviale. »

Dans le préambule, on ne fait aucune allusion au Danube par suite de ce fait qu'on n'a point créé pour le Niger de commission internationale. Le principe de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement est inscrit dans les mêmes termes que pour le Congo. Seulement la conférence n'avait point à faire l'énumération des taxes qui pourraient être perçues ; elle s'est bornée à spécifier qu'elles devraient être rémunératrices des dépenses faites dans l'intérêt du commerce et de la navigation.

Les affluents du Niger, les voies supplétives de communication sont soumis au même régime que le fleuve. L'exécution de l'Acte de navigation du Niger est confiée aux puissances riveraines dans leurs limites respectives. Ces puissances ont le droit d'élaborer des règlements de navigation, à la condition que ces règlements soient conçus de manière à faciliter la liberté de la navigation commerciale. Elles s'engagent à protéger les négociants étrangers comme leurs propres sujets. Enfin la liberté est assurée sur le Niger en temps de guerre dans les mêmes termes que sur le Congo.

IV. - Progrès réalisés par la conférence de Berlin.

Après avoir analysé l'œuvre de la conférence de Berlin

en matière fluviale, il reste à en apprécier la valeur.
La conférence de Berlin a affirmé la liberté fluviale de la façon la plus complète et la plus absolue. Il n'y a point de réticences comme dans l'acte de 1815, pas de restrictions comme dans l'acte de 1868: un égal traitement est assuré à toutes les nations, aux non-riverains comme aux riverains, et toutes les navigations leur sont ouvertes, aussi bien la batellerie et le cabotage que la grande navigation.
Une telle liberté serait-elle possible sur un autre fleuve? Il semble qu'on pourrait en excepter le petit cabotage et c'est ce qu'a décidé l'Institut de droit international dans son Projet de règlement international de navigation fluviale, Heidelberg, 1887. Cette restriction, proposée à l'Institut par M. Engelhardt, se justifie pleinement; on ne voit pas pourquoi on défendrait à un Etat de réserver à ses nationaux le petit cabotage sur un fleuve, alors qu'on reconnaît son droit à le faire sur son littoral maritime.
Sur un autre point, la conférence de Berlin a réalisé une innovation depuis longtemps réclamée; elle a ouvert à la libre navigation tous les affluents du Congo; on se rappelle que le Congrès de Vienne n'avait étendu la liberté qu'aux affluents internationaux. Mais la conférence africaine ne s'est point bornée à ce progrès; elle a créé un régime nouveau en assimilant au Congo les voies de communication artificielles destinées à suppléer à son innavigabilité.

Avant l'Acte de Berlin, on ne connaissait que deux systèmes administratifs en usage sur les cours d'eau: la commission riveraine et la commission

européenne. La conférence n'a adopté ni l'un ni l'autre et en a constitué deux nouveaux : sur le Niger, chaque riverain est chargé d'exécuter dans ses limites le règlement édicté pour le fleuve ; sur le Congo, tous les États sont invités à participer à la sauvegarde des intérêts généraux, à assurer l'application des principes de liberté.

Enfin, et c'est peut-être le point le plus intéressant, la liberté est garantie en temps de guerre comme en temps de paix, et cela de la façon la plus large. Ce n'est plus seulement le pavillon neutre qui en profite, c'est le commerce et la navigation de tous les pays, des belligérants eux-mêmes. L'Institut de Droit international n'a pas osé aller aussi loin ; dans son Projet, il n'a spécifié la liberté de navigation en temps de guerre que pour les neutres.

Telle est l'œuvre de la conférence de Berlin en matière de liberté fluviale. Si l'on compare l'état du droit conventionnel fluvial de l'Europe avant 1885 avec l'Acte de la Conférence africaine, on est frappé des progrès que cette conférence a réalisés. Ne se trouvant pas en présence de souverainetés absolument établies et jalouses de leurs droits, mais en face d'un pays qu'il s'agissait d'organiser, elle a pu apporter dans ses délibérations une grande indépendance de vues et on a pu dire sans trop d'exagération qu'elle a donné la formule la plus large du droit fluvial contemporain et que cette formule est conforme aux données de la science.

